

La retirada de las tropas internacionales de Afganistán: entre la “salida ordenada y responsable” y la responsabilidad de ordenar la salida

Félix Arteaga *

Tema: Los incidentes de los últimos meses en Afganistán han desatado especulaciones sobre un adelanto de la retirada de las tropas internacionales sobre el calendario previsto por la OTAN.

Resumen: Desde que EEUU puso fecha a la retirada de tropas, los gobiernos y las fuerzas que participan en ISAF se preocupan por lo que ocurrirá hasta entonces, mientras que los afganos se preocupan por lo que les ocurrirá después. La coalición ha asumido la estrategia de salida diseñada por EEUU que se desarrolla conforme a un calendario que cada vez tiene menos que ver con las condiciones de seguridad y estabilidad de Afganistán y más con las condiciones políticas y económicas de los países que participan en ISAF. La influencia de esas condiciones –lo que ocurra allí y aquí– determinará el mantenimiento, variación o cancelación del calendario previsto; una interacción que conoce muy bien la insurgencia y que aprovechará para tratar de precipitar una salida acelerada de las tropas.

Este ARI describe la estrategia de salida de Afganistán, la tradición de incumplimiento y cambio en las estrategias adoptadas y las circunstancias que facilitan o dificultan el cumplimiento de sus previsiones. Plantea respetar la estrategia de salida conjunta que se establezca en la cumbre de la OTAN de Chicago en mayo de 2012, pero también la necesidad de que España, al igual que el resto de los miembros de la coalición, disponga de una estrategia de salida con criterios propios y que esté preparada por si la retirada no se produce en los términos previstos y en lugar de hacerse una salida “ordenada y responsable de todos”, como desea el presidente Obama, se produce una retirada desordenada, cualquiera que sea su responsable.

Análisis: El 15 de noviembre de 2000, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas debatió las causas y la forma en la que se debería cerrar o modificar el mandato de una misión, una reflexión que ya habían realizado algunos países tratando de establecer criterios propios de participación en las misiones internacionales.¹ En respuesta, el secretario general, Kofi Annan, elaboró un informe en 2001 (*No Exit Without Strategy*)²

* Investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano

¹ El presidente Clinton fue el primero en reivindicar criterios de evaluación de las operaciones para evitar fracasos como el de Somalia (“Presidential Directive Decision Establishing US Policy on Reforming Multilateral Peace Operations”, PDD 25, 4/V/1994).

² “No Exit Without Strategy: Security Council Decision-making and the Closure or Transition of UN Peacekeeping Operations”, S/2001/394, 20/IV/2001.

según el cual se deberían establecer en cada misión una serie de criterios para prorrogar, modificar o cancelar el mandato de una operación según los resultados obtenidos. Las estrategias de salida consisten en un proceso de evaluación en el que quienes contribuyen a una misión valoran los resultados de la misma, las modificaciones necesarias y su contribución futura. Sin embargo, cuando las operaciones no marchan bien, en las estrategias de salida acaba contando más la fecha de salida que la forma de hacerlo.

En relación con Afganistán, y debido al deterioro de la misión, varios países comenzaron a valorar los resultados de la misión que ISAF lleva a cabo bajo mandato de Naciones Unidas y a tomar posiciones sobre si sus tropas debían continuar o no sobre el terreno. Aunque nominalmente la OTAN es la responsable de la misión, es EEUU quien lidera la organización, por lo que todos esperaron a que Washington elaborara su estrategia de salida para coordinar las suyas. El presidente Obama adoptó en diciembre de 2009 su estrategia de salida e informó a sus aliados de ISAF –después de hacerlo a su audiencia electoral– que las tropas comenzarían a retirarse en julio de 2011 y que las operaciones militares finalizarían en 2014. La transición ya figuraba en la Estrategia Nacional de Desarrollo afgana de 2008 pero tanto el presidente Karzai como los miembros de ISAF se adhirieron a la decisión y plazos estadounidenses, que se fueron detallando en 2010 en las conferencias internacionales de Londres y Kabul, así como en la cumbre de la OTAN de Lisboa en noviembre de ese año.

Los criterios para la realización de un proceso denominado de transición (*inteqal*) por el que las Fuerzas de Seguridad afganas (*Afghan National Security Forces*, ANSF) acabarán relevando a las tropas internacionales en 2014 se fijaron sobre unas premisas que luego no se han verificado en la realidad: que las ANSF se podrían hacer cargo del relevo, que el gobierno afgano se consolidaría y que la insurgencia se avendría a negociar bajo una posición de fuerza. Ninguna de estas premisas se ha cumplido, al menos en la medida necesaria, a pesar de los esfuerzos realizados tanto por EEUU como por sus coligados de ISAF y los donantes de la comunidad internacional, por lo que surgen dudas sobre la viabilidad de una transición militar y civil ordenada. Una gran parte de las unidades militares y, especialmente, policiales de las ANSF no están listas para el relevo y las que lo están no tienen garantizada su sostenibilidad económica y logística más allá de 2014. El gobierno afgano genera más desconfianza que entusiasmo entre su población y entre sus aliados y en 2014, coincidiendo con la retirada, debe producirse el relevo de su presidente Karzai, para el que no se dispone de un relevo fiable. Finalmente, ni la reintegración ni la reconciliación han funcionado como se esperaba, la insurgencia ha demostrado ser resistente y las negociaciones con los talibán se encuentran en punto muerto.

En estas circunstancias, la evolución del proceso de transición suscita dudas sobre la sostenibilidad del calendario de retirada de las tropas, dudas que se realimentan cada vez que los medios de comunicación desvelan nuevas víctimas, los errores cometidos por las fuerzas sobre el terreno, las divergencias entre los líderes políticos de la coalición y los sondeos desfavorables de opinión. Aunque EEUU y la OTAN han mantenido que la transición dependía de la situación en Afganistán y no de un calendario, los responsables de decidir la salida se ven presionados por las opiniones públicas nacionales, que no entienden el objeto ni la necesidad de prolongar la presencia de tropas y cada mala noticia genera una nueva ola de rumores sobre una salida acelerada.

Visto lo anterior, el presidente de EEUU se ve obligado a recomponer la narración de su retirada y elaborar una que sea agradable a sus electores en las elecciones presidenciales de noviembre y a sus aliados en la cumbre de mayo en Chicago. Para evitar que la guerra de Afganistán aparezca en su campaña electoral, el presidente deberá postergar cualquier decisión sobre la retirada hasta que esta finalice (en las elecciones de 2008 se consiguió eliminar la campaña de Irak de la contienda electoral fijando unos indicadores de evolución sobre los que se tomaría la decisión final) y reiterar su voluntad de retirarlas tan pronto como sea posible, algo para lo que cuenta con la simpatía de una parte significativa de la oposición republicana y de la sociedad estadounidense. Para conseguir que los miembros de la coalición refrenden su compromiso, la narración deberá resaltar los aspectos positivos de la transición y pasar de puntillas por cualquier dato que contradiga la placidez narrativa. Después, si las condiciones sobre el terreno contradicen la narración se abandonará la estrategia de “salida ordenada y responsable” que busca el presidente Obama y cada uno de los responsables de dar la orden de salida tendrá que decidir en función de las condiciones de Afganistán... y de su propio país.

La estrategia de salida de EEUU contará con el apoyo español, tanto por razones de solidaridad –razones que como a tantos otros aliados les impulsaron a participar en la guerra de Afganistán sin otra estrategia que la de apoyar a EEII y mostrar su apoyo en los malos momentos– como por razones de oportunidad: afianzar las relaciones bilaterales y evitar repetir los errores de las salidas de Irak y Kosovo. Pero al igual que EEUU, España deberá evaluar su estrategia de salida con criterios propios y estar preparada por si la retirada no se produce en los términos previstos y, en lugar de hacerse una salida ordenada y responsable de todos, se produce una retirada desordenada, cualquiera que sea su responsable.

La “jibarización” de las estrategias: Matrioska, Trioska, Oska y Ka

El centro de gravedad de las guerras modernas se juega en las percepciones de lo que ocurre. Para ello, cada parte elabora una narración de lo que ocurre que no tiene por qué coincidir con la realidad sino convencer a los destinatarios del mensaje para ganar su apoyo o desmovilizar su oposición. Las estrategias de la intervención internacional en Afganistán se han ido reduciendo en contenido y ambición, al igual que las muñecas rusas que se van reduciendo a partir de una inicial. Las narraciones se dedicaron, primero, a justificar la intervención militar en Afganistán tras la conmoción del 11-S y lo que era una intervención militar de represalia y cambio de régimen se fue disfrazando de una operación para la paz a fin de construir y desarrollar una nación que no existía. La comunidad internacional se consideró capaz de crear un Estado moderno donde no había ni Estado ni voluntad de modernidad, y devolvió precipitadamente a los afganos –¡y a qué afganos!– la responsabilidad de gobernarse. Diez años después, las fórmulas mágicas del *nation building* y del *ownership* han fracasado y la narración de la transición civil se ha ido replegando desde construir un Estado moderno y occidental a consentir uno gobernable de mínimos y, de ahí, a admitir cualquier apariencia de Estado con tal de que se pueda quedar detrás mientras se sale de Afganistán.

Lo que empezó siendo una guerra global contra el terrorismo (*Global War on Terror*) se transformó por el presidente Obama en una lucha contra la insurgencia para denegar un santuario a al-Qaeda en suelo afgano, revertir el momento talibán para impedir que pudiera derribar al gobierno afgano y capacitar a las ANSF para asumir el relevo. El esfuerzo realizado ha conseguido algunos progresos contra la insurgencia en algunas zonas, pero no ha sido suficiente para obligarla a buscar la reintegración individual o la

negociación política. La estrategia ha logrado acorralar a los líderes insurgentes en sus santuarios paquistaníes pero no ha podido implicar a Pakistán en la lucha por erradicar a los grupos armados y sus santuarios en territorio paquistaní. Por eso, y aunque formalmente la OTAN sigue manteniendo la estrategia de lucha contra la insurgencia, la transición militar se encamina hacia dejar esa lucha en manos afganas y sustituirla por una estrategia contraterrorista que le permita reducir las fuerzas desplegadas y concentrarla en unas pocas bases.

La reintegración, reconciliación y negociación son otros campos donde se han ido reduciendo los objetivos. Se creía que la presión militar acabaría llevando a la insurgencia al abandono de las armas o a la mesa de negociaciones pero la reintegración y la reconciliación han fracasado porque sólo han entregado las armas unos pocos miles de insurgentes a cambio de dinero y amenazan con volver a cogerlas cuando el dinero no llega o no encuentran medios de vida alternativos. En cuanto a las negociaciones, se pasó de no negociar nunca con los talibán a negociar con condiciones: abandonar la violencia, no mantener vínculos con al-Qaeda, respetar la Constitución y los derechos humanos, negociar sin condiciones previas (los requisitos anteriores pasaron a ser objetivos a conseguir con ellas) y, de ahí, negociar sobre las condiciones de los talibán en Alemania y Qatar (liberación de presos y retirada de tropas). Las negociaciones contra reloj son siempre difíciles y más si las partes implicadas –EEUU, talibán y gobierno afgano– se encuentran divididos a favor y en contra de las condiciones de negociación, divergencias que reciben de Pakistán una ayuda inestimable (Karzai mantiene su propio proceso de negociación, obstaculiza cuanto puede el proceso estadounidense y padece las maniobras de quienes se oponen al suyo, como en el caso del asesinato del responsable del Consejo Superior de la Paz, Burhanuddin Rabbani). EEUU es el más interesado en mantener viva la esperanza del proceso pero no ha conseguido poner en marcha algo parecido a un proceso político ni, mucho menos, crear un mecanismo que garantice que las partes cumplan sus compromisos, con lo que los talibán –que ya han obtenido la retirada de tropas que pedían como requisito para entrar a negociar– ven que cuanto más tiempo pasa, más fuerte es su posición negociadora.

Por último, la comunidad internacional ha venido manteniendo que el compromiso internacional con los afganos era un compromiso a largo plazo (en la última conferencia internacional de Bonn en diciembre de 2011, 85 países y 15 organizaciones internacionales renovaron sus compromisos de ayuda hasta 2024). Por su parte, EEUU ha tratado de prorrogar el Acuerdo de Seguridad bilateral de 2005 y reemplazarlo por uno similar al firmado con Irak en 2008. El objetivo inicial de su asociación estratégica es que el gobierno afgano permitiera estacionar fuerzas antiterroristas en su territorio –no en bases permanentes, porque las leyes estadounidenses lo prohíben– para poder seguir actuando contra al-Qaeda en la zona, pero el gobierno afgano se resiste para evitar que la insurgencia le acuse de prolongar la dependencia de EEUU. Paralelamente, la OTAN acordó en la cumbre de Lisboa un compromiso similar (*Declaration on Enduring Partnership*) para apoyar la tarea de asesoramiento y adiestramiento en Afganistán, asegurando su acceso a todos los instrumentos de cooperación disponibles con terceros, así como un compromiso de asistencia financiera que ahora tendrá que revalidar en la cumbre de Chicago. Con ello, el gobierno afgano parecía tener asegurado su futuro inmediato, pero ya que todos los acuerdos anteriores son condicionales y están supeditados a las circunstancias, el deterioro de éstas o el de las relaciones entre afganos y fuerzas internacionales puede hacer que la asociación deje de ser estratégica y pase a ser más táctica: facilitar el proceso de transición hasta que se produzca la

retirada de las tropas, porque luego ninguno de los abajo firmantes estará en condiciones de cumplir sus compromisos.

La estrategia española de salida ha sido contingente respecto a la colectiva. El anterior presidente del gobierno, Rodríguez Zapatero, en su comparecencia ante el Congreso de los Diputados del día 15 de septiembre de 2010, no enunció los criterios de valoración del gobierno español sobre la misión de Afganistán ni, en función de ella, el calendario de retirada del contingente, remitiéndose a los plazos y objetivos que definiera la cumbre aliada de Lisboa. Según Rodríguez Zapatero, se debía permanecer en Afganistán “mientras sea necesario, mientras estén en peligro la seguridad del país y de la región, la seguridad global y la seguridad de los españoles”, unos objetivos que consideró “irrenunciables” tras la cumbre de Lisboa donde se programó la retirada de unos 150 soldados en 2012 (10%), unos 600 en 2013 (40%) y el resto (50%) en 2014, sin que se precisara cuántas tropas permanecerían en misiones de asesoramiento o formación tras esa fecha ni dónde se ubicarían. El nuevo gobierno ha abandonado la narración de los objetivos y se ha concentrado en el proceso de salida, retrasando el inicio de la misma hasta finales de 2012 en lugar del primer semestre, lo que permitirá al contingente contar con todos sus efectivos hasta que acabe la campaña afgana. Hasta entonces, permanecerán distribuidas entre Herat, Badghis y Kabul, sin que se puedan trasladar de un sitio a otro.

Transición y retirada

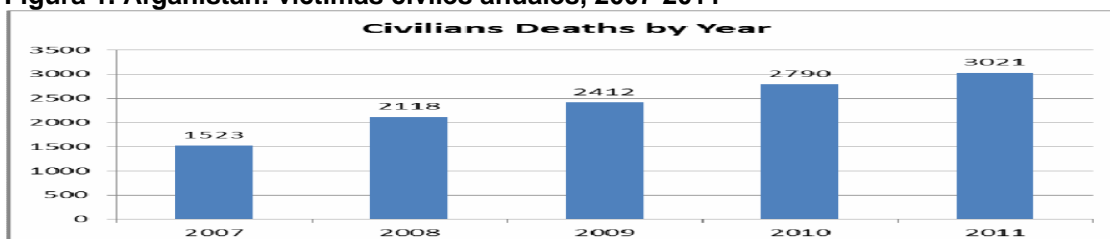
Tan importante es conocer la fecha y el número de fuerzas que se retiran como saber a qué se dedicarán mientras permanezcan en suelo afgano. El cambio de su papel, de combate al de apoyo, pone fin a la presencia y actividades militares de las fuerzas de ISAF que ya sólo combatirían en caso de necesidad para apoyar a las ANSF y podrán replegarse sobre sus bases o abandonar el territorio. Sin embargo, hay contingentes como el neerlandés y el canadiense que ya han abandonado cualquier función de combate por otra de instrucción, por lo que cabe preguntarse qué contingentes tendrán que combatir en labores de apoyo, una función en la que EEUU se quedó sólo en Irak (la llamada “coalición de un miembro”).

Los mandos militares estadounidenses desean disponer del mayor número posible de fuerzas sobre el terreno mientras participen en misiones de combate y que las retiradas coincidan con el final de las campañas anuales tras el verano. A los 10.000 soldados retirados en julio de 2011, seguirá la retirada de otros 23.000 en 2012, no se sabe si en julio o a finales de año, tras lo que deberían quedar alrededor de 68.000 soldados y habrá que decidir cuántos de ellos se retiran en 2013 y cuántos en 2014. Tampoco está muy claro cuándo será la fecha en la que se producirá el cambio de la función de combate por la de apoyo, si en 2014 como estaba previsto o en 2013 como han pedido el secretario de Defensa, Leon Panetta, y el secretario general de la OTAN, Anders F. Rasmussen, además del propio Karzai. La decisión será política y se acabará imponiendo a los planes y deseos del actual jefe de las fuerzas de ISAF, general John Allen, lo mismo que se impuso antes a los criterios militares de los generales McChrystal y Petraeus.

La narración de la Casa Blanca tendrá que resaltar cuanto pueda la mejora de la situación y los progresos de la ANSF como elementos que justifiquen la retirada de un teatro de operaciones donde ya no está Bin Laden y se da a al-Qaeda por desmantelada, por lo que la misión estaría ya cumplida. Algunos datos, como la reducción del número de ataques iniciados por la insurgencia en 2011 respecto a 2010 en un 9%, también parecen

justificar el adelanto del calendario, pero no se tienen en cuenta otros que ponen en cuestión el optimismo contable. De entrada, la reducción puede obedecer a que la insurgencia ha cambiado de método de lucha, como acaba de reconocer el secretario Panetta ante el Congreso, y en lugar de atacar abiertamente a las tropas internacionales y afganas se ha dedicado a multiplicar los asesinatos selectivos contra quienes colaboran con ellas y los indiscriminados contra la población civil. Estas acciones y sus víctimas no entran en las estadísticas de ISAF pero sí en las de Naciones Unidas, que recoge un incremento de víctimas civiles del 8% para el mismo período (véase la Figura 1). Lo anterior supone que el éxito táctico conseguido en el campo de la contrainsurgencia con tanto esfuerzo en zonas como Helmand y Kandahar no tiene por qué traducirse en ganancias estratégicas de gobernanza o desarrollo, con lo que las evaluaciones oficiales, incluso a pesar de su parcialidad y limitada transparencia,³ se ven obligadas a reconocer la fragilidad del gobierno afgano, la resiliencia de la insurgencia y la continuidad de los santuarios paquistaníes.⁴

Figura 1. Afganistán: víctimas civiles anuales, 2007-2011



Fuente: Afghanistan Annual Report, UNAMA, febrero de 2012, p. vii.

No se puede negar que los datos demuestran los progresos registrados por las ANSF, pero existen factores que arrojan graves dudas sobre la fecha en la que podrán hacerlo y sobre su sostenibilidad. En octubre de 2012 se alcanzó el objetivo numérico de 305.600 miembros (170.500 militares y 135.000 policías) de los 352.00 previstos para octubre de 2012, pero la capacitación no consiste sólo en alcanzar una cifra determinada sino una fuerza equilibrada capaz de actuar autónomamente y de mantenerse así en el tiempo. Los indicadores muestran que sólo una pequeña parte de las ANSF y de sus estructuras de mando están capacitadas para operar de forma autónoma sin el apoyo de las fuerzas internacionales. Así, a 10 de agosto de 2011 sólo se había catalogado como capaz de actuar de forma independiente a una unidad militar (*kandak*) afgana, y aunque el número de las que podían actuar eficazmente con menor o mayor ayuda de ISAF es elevada —el 71,3% de las militares y el 68,8% de las policiales— hay que tener en cuenta que sólo el 36,5% de las operaciones realizadas en agosto de 2011 fueron lideradas por ellas, lo que indica que el proceso de transición militar está lejos de sus objetivos. Seguramente, los datos que se presenten en la cumbre de Chicago mejoren los porcentajes descritos, pero difícilmente podrán maquillar la dependencia del apoyo de ISAF para operaciones que, en gran número, no están relacionadas con la contrainsurgencia de la que se deben ocupar en el futuro.

³ Para una crítica de la métrica oficial empleada en Afganistán, véase la secuencia de estudios realizada por Anthony Cordesman para el Center for Strategic and International Studies (CSIS) de Washington.

⁴ “Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan”, Departamento de Defensa de EEUU, octubre de 2011, p. 6.

Figura 2. Grado de autonomía operativa de las unidades militares y policiales afganas

Calificación	Kandaks	%	Unidades policiales	%
Independiente	1	0,6	0	0
Eficaz con asesores	56	34,7	80	36,7
Eficaz con asistencia	58	36,0	70	32,1
En desarrollo	29	18,0	27	12,4
Formadas	1	0,6	3	1,3
Sin evaluar	16	9,9	38	17,4
Total	161	100	218	100

Fuente: "Report on Progress Toward Security and Stability in Afghanistan", Departamento de Defensa de EEUU, octubre de 2011, pp. 42-45.

Tampoco está garantizada la sostenibilidad de los niveles de fuerzas alcanzados porque el reclutamiento empieza a encontrar menos voluntarios y de peor calidad y porque las tasas de abandono por distintas razones siguen siendo demasiado altas (alrededor del 25% en el ejército y del 17% en la policía). Sin embargo, la sostenibilidad económica de las ANSF es la principal preocupación de la coalición para evitar que se repita una situación parecida a la de 1992, cuando la suspensión del apoyo financiero y de equipo ruso precipitó la caída del gobierno de Mohamed Najibola. Hasta 2011, EEUU ha financiado el 90% de los gastos totales de seguridad (unos 25.000 millones de dólares), mientras que el gobierno afgano sólo ha podido financiar el 4% y el resto procede de distintos donantes. La sostenibilidad presupuestaria de las ANSF precisa entre 6.000 y 8.000 millones de dólares anuales sólo para salarios, a los que hay que unir las inversiones en equipos y mantenimiento. EEUU puede cubrir los gastos de 2012 pero los recortes le obligan a depender de contribuciones externas para los años siguientes (a partir de 2014 sólo contribuiría con la tercera parte de la cantidad total necesaria). La OTAN, de camino hacia Chicago, tratará de buscar acuerdos para repartir los gastos de sostenimiento de las ANSF, tal y como se comprometió con el acuerdo de asociación con Afganistán de Lisboa (*Declaration on Enduring Partnership*), pero no es el mejor momento para repartir gastos.

Conclusiones: Desde que se puso fecha a la retirada de tropas, las fuerzas de ISAF piensan en lo que ocurrirá hasta entonces, mientras que los afganos piensan en lo que les ocurrirá después. La sostenibilidad del calendario hasta 2014 dependerá fundamentalmente de las condiciones en Afganistán y, también, de las condiciones en los Estados miembros, cuya interacción conocen muy bien los talibán, que aprovecharán cualquier fisura o división en ellos para alentar una salida precipitada de las tropas.

En principio, tal y como se acordó en Lisboa en 2011 y como vienen reiterando los responsables de defensa de ISAF (la última vez el 2 de febrero de 2012 en Bruselas), la retirada de las fuerzas de ISAF se hará conforme a lo planeado y sin decisiones unilaterales (todos juntos dentro, todos juntos fuera). Sin embargo, y mientras corre el reloj camino de 2014, afloran graves dudas sobre la sostenibilidad de un calendario debido a la falta de progresos en las condiciones estructurales que justificaban la salida de las tropas (gobernanza, desarrollo, estabilidad y reconciliación) y a la emergencia de contrariedades coyunturales (quema de coranes, manifestaciones y asesinatos de civiles e instructores). Además, lo peor está por venir en el sentido de que las condiciones para la retirada empeorarán a medida que se vayan retirando tropas, fondos y capacidad de influencia y que las fuerzas de ISAF dejen en manos de las ANSF las operaciones de contrainsurgencia que vienen realizando, oportunidades que aprovechará la insurgencia para intensificar su actividad militar y su propaganda.

A pesar de las dudas registradas en los medios de comunicación y en las opiniones públicas de los países implicados, parece que el riesgo de una retirada desordenada ha pasado –por ahora– y que en la cumbre de Chicago en mayo de 2012, la OTAN podrá cerrar el calendario del traspaso militar hasta 2014. Sin embargo, y aunque los miembros de ISAF suscribirán su adhesión al acuerdo y a la narración que justificará el traspaso en función de los progresos registrados hacia los objetivos previstos, harán bien en preparar sus estrategias de salida y elaborar planes de contingencia por si la retirada no se produce de forma ordenada y responsable como desea el presidente Obama.

Félix Arteaga

Investigador principal de Seguridad y Defensa, Real Instituto Elcano